



## **España, la Unión Europea y América Latina: gobierno e identidad en la creación del 'nuevo' interregionalismo (DT)**

Jean Grugel

DT 9/2002 - 8/11/2002 (Traducido del inglés)

Las formas contemporáneas de relaciones interregionalistas europeas con países en vías de desarrollo tienen su origen en la década de los setenta. La aparición de lo que se denominó “nuevo interregionalismo” en la década de los noventa en respuesta a la transformación del orden mundial contribuyó, a su vez, a una transformación del interregionalismo. Hanggi (2000) sostiene que, lejos de haber sido sustituidos por el “nuevo interregionalismo”, los acuerdos interregionales multicapa deben considerarse corolarios de éste. Con todo, el “nuevo interregionalismo” se ha explorado relativamente poco hasta el momento. Para la Unión Europea (UE), el “nuevo interregionalismo” ofrece la oportunidad de reforzar los lazos políticos y económicos más allá de Europa, a fin de contrarrestar la hegemonía estadounidense y fomentar un modo de gobierno típicamente europeo para el mundo en vías de desarrollo. Las distintas subregiones de América Latina (América Central, los países andinos y el Cono Sur) y algunos de los países de mayor tamaño de este subcontinente, como México, han constituido tradicionalmente un terreno propicio para el interregionalismo europeo, tal y como muestran una serie de importantes iniciativas políticas, diplomáticas, de desarrollo y construcción de la paz. No es de sorprender que en la actualidad dichas subregiones se estén convirtiendo en un espacio importante para la construcción del “nuevo interregionalismo”. En concreto, la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que agrupa a los países del Cono Sur Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, con Bolivia y Chile en calidad de miembros asociados, ha generado nuevas posibilidades de colaboración interregional. La UE ha elegido al Cono Sur para una nueva forma de cooperación, esbozada por primera vez en los documentos del Acuerdo Marco de Cooperación de 1995 y 1996. La primera línea de mi argumento es, por tanto, que las relaciones UE-América Latina deben entenderse fundamentalmente como una manifestación de una nueva forma de interregionalismo que cruza la línea divisoria Norte-Sur. Dichas relaciones tienen lugar dentro de la economía política mundial, estando limitadas por ella. Es más, el interregionalismo UE-Cono Sur debería entenderse como un intento de poner en práctica una forma de gobierno característica de la post-Guerra Fría. Esto sugiere que los intereses de la UE, en el Cono Sur al menos, van más allá de la mera estabilización de “las fronteras y del entorno comercial en el que opera” (Forster 2000: 789) sugerida por el “orden negociado” (Smith 1998).

Los documentos Marco abrieron una fase de difíciles negociaciones entre la UE, el MERCOSUR y Chile, y el progreso fue lento. Alcanzar un acuerdo iba a resultar siempre difícil en vista del proteccionismo agrario tan arraigado en la UE. Otro obstáculo era la crisis interna del MERCOSUR provocada por el precipitado colapso económico de Argentina en 2001. Aun así, en el MERCOSUR se generaron expectativas considerables (y de hecho también fuera de él, en el seno de la sociedad civil europea y los grupos de desarrollo) en torno a la Cumbre de Madrid que reuniría a los jefes de gobierno de Europa y Latinoamérica y que estaba programada para finales de la presidencia española de la UE en junio de 2002. Se esperaba que la segunda reunión de este tipo ofreciera la oportunidad de hacer avanzar el acuerdo de forma significativa o incluso de cerrarlo. En vista de los obstáculos evidentes a dicho acuerdo, semejante optimismo requiere una explicación.

Mi opinión es que un examen de la naturaleza de las reivindicaciones identitarias, tanto en el Cono Sur como en Europa, puede proporcionarnos al menos parte de dicha explicación. Por ello, en la segunda parte de este documento, discuto la función que la identidad desempeña en las relaciones UE-Cono Sur. Por norma general, se ha tendido a infravalorar el papel de la identidad al intentar explicar las relaciones UE-Latinoamérica. Y sin embargo, Europa y América Latina —especialmente el Cono Sur— pertenecen en muchos aspectos al mismo universo cultural (véase Rouquie 1989). Esto puede apreciarse en el mundo de las élites políticas. Es más, la compleja red de vínculos de identidad existente entre España, en concreto, y América Latina (lo que en la práctica supone la imposibilidad de explicar completamente el interregionalismo entre UE-Cono Sur sin un análisis de semejante “relación especial”) sirve como cimiento de la relación entre Europa, en su totalidad, y América Latina. La política española en Latinoamérica se ha fundamentado de forma sistemática en las bases de la política de identidad y esto se ha extendido y ha reforzado el marco de las relaciones UE-América Latina en general. Aun así, no resulta fácil interpretar lo que la Cumbre de Madrid supone para la política de identidad en el interregionalismo UE/España-Latinoamérica. Madrid creó expectativas y condujo a una movilización social que puede explicarse, en parte, mediante el concepto de identidad. Pero también puso de relieve las limitaciones de las estrategias de interregionalismo basadas en la política de identidad. Mi conclusión es que, para España, la conferencia de Madrid puso de manifiesto la dificultad de combinar la “latinidad” con la “europeidad”. Por lo que respecta a las relaciones entre la UE y el Cono Sur, la Cumbre de Madrid dejó claro con qué grado de profundidad los actores de la sociedad civil y partes de la élite política europea “identifican” el Cono Sur, como parte de su propio universo político, moral y cultural, mientras que al mismo tiempo Madrid subrayó

la dificultad de mantener vínculos de identidad entre Europa y el Cono Sur en el contexto de la actual economía política mundial.

### **La UE y el Cono Sur: hacia un "nuevo interregionalismo"**

A pesar de la colonización europea de Latinoamérica, las olas de inmigración a finales del siglo XIX y durante el siglo XX y las simetrías ideológicas y culturales existentes entre ambas regiones, los lazos políticos formales entre Europa y América Latina datan tan sólo de la década de los ochenta. Las guerras en Centroamérica y la crisis de la deuda, cuyo efecto se extendió por toda la macro región, contribuyeron a la aparición de una densa red de relaciones sociales y políticas entre Europa y Latinoamérica. A esto le siguieron programas de ayuda y regímenes de cooperación al desarrollo y, posteriormente, en la década de 1990 sobre todo, una fuerte presencia inversora europea, sobre todo en los procesos de privatización de las mayores economías latinoamericanas. En el año 2000, la UE, los agentes sociales, las empresas y los Estados europeos se habían convertido en actores asentados en América Latina, con más de veinte años de lazos políticos, comerciales y de ayuda en la región (Freres 2000). Había nacido una compleja relación interregional o, para ser más precisos, una serie de instituciones y regímenes interregionales respaldados por los principios normativos de la democratización, el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho (Grugel 1996).

Entre los indicadores formales de la profundización de las relaciones interregionales entre Europa y América Latina, se incluyen la firma de tres "generaciones" de acuerdos llevados a cabo entre la UE y las diversas subregiones latinoamericanas (México, América Central y el Grupo Andino) entre la década de los ochenta y mediados de los noventa, un marco oficial para el diálogo político interregional a través del diálogo UE-Grupo de Río y, desde 1999, la instauración de una reunión formal periódica entre la UE y los jefes de gobierno de los países de América Latina y el Caribe. La UE ha empleado a América Latina para demostrar de diversas formas su estatus de "potencia civil", como plataforma de expansión de los mercados, y para fortalecer su papel internacional. Al mismo tiempo, América Latina ha ofrecido a las élites políticas europeas y a los agentes no estatales un importante terreno en el que poder demostrar su solidaridad con los movimientos democráticos y su compromiso con la paz y el desarrollo. Desde la perspectiva de América Latina, las relaciones con Europa formaban parte de un proyecto de autonomía periférica en la década de 1980, que en la década de 1990 daría paso a una búsqueda de nuevos mercados, inversiones extranjeras, inserción mundial y apoyo exterior para las débiles democracias.

Con anterioridad a la década de 1990 se hizo patente que la atención de la UE estaba cada vez más centrada en los países más grandes de Latinoamérica (los Estados del Cono Sur agrupados en el MERCOSUR, México y Chile, este último es pequeño desde el punto de vista geográfico pero importante exportador hacia Europa y fuente significativa de inversiones europeas directas). Los denominados Acuerdos de Tercera Generación posibilitaron una ampliación de presupuestos para la cooperación económica (el impulso a los contactos comerciales, la transferencia de información, la cooperación en materia de servicios y la cooperación industrial) en las mayores economías del Cono Sur y México, atrayendo así mayores presupuestos. En consecuencia, más del 50% de la financiación de la UE a Argentina entre los años 1990 y 1998, por ejemplo, consistió en formas de cooperación económica diseñadas para aumentar la presencia inversora europea en ese país (IDB 2002). Programas como el de Socios de Inversión de las Comunidades Europeas (ECIP), que otorga subvenciones y apoyo a las empresas europeas que establezcan joint ventures, o AL-INVEST, que fomenta la inversión directa y los contactos comerciales por sector, establecieron fondos y nuevos instrumentos políticos para ahondar en las relaciones. Para el año 2000, cerca del 50% de todas las inversiones en el Cono Sur procedía de Europa. Como resultado, la relación de la UE con el Cono Sur se descansó en la cooperación económica, las inversiones y los vínculos comerciales así como en el diálogo político y el apoyo a la integración.

Las relaciones UE-Latinoamérica se vieron transformadas por los procesos de construcción de bloques tras la Guerra Fría, que llevaron a EEUU a reforzar sus lazos con las Américas y a la UE a idear nuevas estrategias para hacer frente a la Europa Central y del Este post-comunista. Dentro de Latinoamérica, la agenda post-Guerra Fría impulsó la proliferación de asociaciones regionalistas, desde el Tratado de Libre Comercio de América del Norte hasta una serie de acuerdos bilaterales de comercio que vinculaban las economías estadounidense y mexicana, en particular, con las economías situadas más al sur. Aunque en Washington disminuyó el entusiasmo por alcanzar acuerdos formales con Latinoamérica y, oficialmente, el proceso de libre comercio esté en compás de espera, las economías y sociedades latinoamericanas siguen avanzando hacia una forma de integración en unas Américas basadas en el liderazgo estadounidense. Esto se mantiene por determinadas tendencias financieras (la dolarización, fundamentalmente) y por las estrategias comerciales altamente agresivas adoptadas por las empresas estadounidenses en Latinoamérica durante la década de los noventa. Entretanto, el ruedo diplomático creado por la Cumbre de las Américas ha servido para mantener el contacto entre las élites gobernantes de Estados Unidos y Latinoamérica y ha proporcionado un espacio para impulsar y apoyar la expansión del comercio estadounidense en la región.

Desde la perspectiva de Latinoamérica, enfrentada al desafío de la integración mundial bajo condiciones de intensa competencia, el regionalismo parecía ofrecer una serie de opciones flexibles para poder hacer frente a las inseguridades y los desafíos de la globalización. El regionalismo se convirtió al mismo tiempo en "un plan de contingencia (...) [un] intermediario entre lo mundial y lo nacional y... [una] estrategia de mercado" (Phillips 1999: 77). Los acuerdos regionalistas de doble cara pretendían vincular a los Estados

latinoamericanos en acuerdos internacionales formales de cara al exterior y, de cara al interior, disciplinar la economía política nacional en un molde liberal. Sin embargo, el MERCOSUR, creado en 1991, adoptó un enfoque modificado de regionalismo abierto. Conservando gran parte de la clásica unión arancelaria de defensa, el MERCOSUR agrupó a los países del Cono Sur, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay en un intento de controlar el proceso de apertura mundial mediante reducciones arancelarias escalonadas y la creación de un mercado libre inicialmente delimitado. Sus orígenes se remontan a 1985 y a la visión por parte de los gobiernos de Argentina y Brasil de que los procesos de convergencia y cooperación fortalecerían la democracia en estos dos países en concreto, pero también en el resto de la región de forma más generalizada. El MERCOSUR se vio así marcado por una consciente lógica política, y económica, frente al proceso de integración dominado por el mercado bajo los auspicios de EEUU. El MERCOSUR actuó como un "poderoso mecanismo de coordinación para los países miembros en los organismos de la OMC y en el debate en torno al área del libre comercio de las Américas" (Almeida 2000) y, al menos hasta la crisis argentina a partir del año 2001, fue capaz de empujar a los países miembros hacia una reducción gradual de los aranceles internos y la creación de un mercado regional. En otras palabras, el MERCOSUR funcionaba como institución de gobierno regional en estado embrionario relativamente eficaz (Grugel 2000; Phillips 2001). Tal fue su éxito inicial que pronto se le otorgó la condición de miembro asociado a Chile, a pesar de su compromiso con el comercio mundial, y a Bolivia. No obstante, la construcción regional en el Cono Sur sigue siendo débil; no se fundamenta en lazos de inversión y comercio sólidos y estables; todos los países miembros dependen de las inversiones externas; el MERCOSUR carece de un Estado con suficiente autoridad como para ofrecer un liderazgo indiscutible o bienes públicos; y las instituciones regionales son débiles. El MERCOSUR requiere una atención presidencial continua para poder avanzar. El resultado, tal y como Almeida (2000: 5) lo ve, es el siguiente: la clave para entender no sólo el lugar del MERCOSUR en la estructura económica y política de la política latinoamericana del Cono Sur, sino también su función en las relaciones internacionales de la región, es darse cuenta de que éste es el resultado de una decisión política tomada al más alto nivel que depende más de la voluntad política que de las realidades económicas.

La relación entre la UE y Latinoamérica, por tanto, debe enmarcarse tanto en el contexto del "nuevo regionalismo" (Gamble y Payne 1996) como en el de la renovación de las alianzas interregionales entre núcleos de la economía mundial y áreas en vías de desarrollo.

Es importante observar que el nuevo regionalismo no ha supuesto la aparición de bloques estrechamente supervisados y delimitados. La aparición de formas de nuevo regionalismo en Latinoamérica —TLC y MERCOSUR— no ha sustituido a las antiguas formas de interregionalismo. En otras palabras, las relaciones interregionales siguen suponiendo un nivel dinámico de interacción. De hecho, Hanggi (2000) sostiene que la intensificación del nuevo regionalismo (abierto) con los principales centros de producción de la economía mundial (Norteamérica, Europa Occidental y Asia Oriental) ha suscitado la necesidad de manejar y equilibrar las relaciones entre los propios centros y, por lo tanto, ha contribuido a intensificar las relaciones entre las regiones.

Aunque en el pasado las relaciones interregionales habían estado limitadas a los diálogos en grupo entre la UE y otras organizaciones regionales, el interregionalismo en el contexto del "nuevo regionalismo" adoptó diferentes formas de acuerdos informales, más abiertos y de múltiples capas, con una participación más difusa de miembros (Hanggi 2000: 12).

Una de las manifestaciones más importantes del nuevo interregionalismo es el renovado compromiso de cooperación entre la UE y el MERCOSUR. Estimulada en parte por el temor a la exclusión de los mercados latinoamericanos tras las iniciativas estadounidenses y por el reconocimiento de cómo el regionalismo había transformado el paisaje político de América Latina, la UE ofreció la creación de acuerdos de Cuarta Generación, en un principio a los países o bloques latinoamericanos de mayor tamaño. Se pueden identificar tres "pilares" de futura cooperación, en la jerga típica de la UE:

1. la institucionalización del diálogo político;
2. la intensificación de la cooperación, y
3. el fomento del comercio y las inversiones y la liberalización recíproca del comercio en base a las normas de la OMC.

Los dos primeros pilares representan una continuidad con respecto a los acuerdos previos. El punto del comercio, sin embargo, es nuevo. Los Marcos también anunciaron la introducción de mayores oportunidades para la inversión europea. Así, las oportunidades potenciales de lograr una mayor cooperación son considerables. Se señalan campos como la agricultura, la alimentación, la producción industrial y las normas arancelarias, así como los de propiedad intelectual, contratos gubernamentales, protección medioambiental, ciencia y tecnología, energía y sistemas de intercambio de información. Se señaló que las nuevas relaciones serían cualitativamente diferentes a las de los acuerdos anteriores por el hecho de que se elevara su categoría hasta concedérseles el grado de "asociación".

La UE firmó Acuerdos Marco de Cooperación con el MERCOSUR en 1995 y con Chile en 1996. En términos generales, ambos Marcos son iguales. Los documentos prometen "crear una asociación interregional de naturaleza política y económica basada en una cooperación política mejorada y una liberalización recíproca

y progresiva de todo el comercio" (Acuerdo Marco de Cooperación entre la UE y el MERCOSUR, 1995). De esta forma, se hacen eco de la política de la Comisión para la totalidad de Latinoamérica, la cual reconoce que es necesario un mayor acceso a los mercados europeos puesto que, tanto en productos acabados como en agricultura, el proteccionismo europeo ha sido tradicionalmente el principal obstáculo para una relación más intensa y equilibrada (Comisión Europea, 1996). Los mayores obstáculos para pasar de un documento Marco al estatus de Asociación, especialmente para el MERCOSUR, siempre iban a ser cómo negociar el acceso a los mercados. Las disputas en torno al acceso de las moderadas exportaciones agrarias del Cono Sur a los mercados europeos resultan problemáticas puesto que éstas se ven obligadas a competir con la producción agraria de la UE, protegida por la PAC. Es digno de mención el hecho de que, hasta en los Acuerdos Marco, la UE insistió en una cláusula estándar de exención; los Marcos reconocen que la liberalización sólo avanzará "si se tiene debidamente en cuenta la sensibilidad de determinados productos" (Acuerdo Marco de Cooperación entre la UE y Chile, 1996). En un principio, la UE propuso escalar la reducción de los aranceles en cinco fases. Esto suponía que algunos productos quedarían libres de aranceles de inmediato, mientras que el resto de las mercancías verían reducidos sus aranceles en el plazo de cuatro, siete o diez años, con una última categoría para la cual no se establecía el marco de tiempo. Muchas mercancías debían seguir estando sometidas a cuotas o acuerdos paralelos específicos. No es de extrañar que un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (IDB) calificase esta propuesta de oferta "modesta" (IDB 2001: x). El MERCOSUR, entretanto, ha debido enfrentarse a dificultades sistemáticas para insistir en torno a las negociaciones de liberalización del mercado europeo en materia de agricultura, puesto que la UE sólo aceptará discutir sobre asuntos agrícolas en un marco multilateral de negociaciones encabezadas por la OMC. Gracias a su asentada posición en los mercados del MERCOSUR, además, la UE ha podido evitar tener que ofrecer una "reciprocidad arancelaria asimétrica" que habría servido a los intereses de los países del Cono Sur, tal y como hizo en su acuerdo con México y Sudáfrica. Por otro lado, no existe el sentimiento, al menos hoy por hoy, de que el MERCOSUR vaya a experimentar necesariamente un mayor éxito en su pugna a favor de la eliminación de legislaciones discriminatorias tales como las medidas fitosanitarias de la UE, que actúan en la práctica como verdaderas barreras no arancelarias a las exportaciones latinoamericanas de productos agrarios.

Los documentos Marco son también una indicación de la importancia de la cooperación comercial, ya señalada a través de ECIP y AL-INVEST. Ésta ocupa un lugar aún más prominente que en los acuerdos previos. Los Acuerdos Marco exigen que los contratos de aprovisionamiento públicos y gubernamentales sean abiertos y transparentes. Se propuso la posibilidad de consultas anuales en torno a los contratos públicos, lo cual refleja la importancia que la UE dota a este asunto. De hecho, decir que la oportunidad de ampliar las inversiones en el Cono Sur supone el mayor atractivo económico para la UE no es exagerar demasiado. Por último, por lo que respecta al aspecto político y social de los Marcos, estos exigen una consulta a los agentes de la sociedad civil, así como los canales institucionales formales de gobierno, y subrayan la importancia del diálogo político entre los gobiernos, los parlamentos y los agentes de la sociedad civil, el respeto de los derechos humanos y la importancia de la democracia.

### **Los Acuerdos Marco como instrumentos de gobierno**

En un principio, el progreso de los Acuerdos Marco se vio retrasado por la inquietud dentro de Europa en torno a los costes de apertura de los mercados. El Consejo Europeo no aprobó una autorización para negociar hasta 1999. Por consiguiente, el debate serio en torno a los aranceles no comenzó hasta el año 2001. Desde entonces, las negociaciones se han ido retrasando por una serie de problemas relacionados con el comercio, incluyendo la protección agraria, la incertidumbre en torno al futuro de una ronda mundial de negociaciones comerciales encabezadas por la OMC y la divergencia de intereses dentro del MERCOSUR, lo que ha supuesto que los Estados miembros no hayan podido acordar propuestas comunes que presentar a la UE. No obstante, lo importante respecto a los Acuerdos Marco es que estos revelan tanto el tipo de desarrollo como el modelo de cooperación previsto por la UE para Latinoamérica. Como tales, constituyen instrumentos de gobierno y herramientas mediante las cuales la UE contribuye a la regulación del Cono Sur. Esto cuestiona el concepto de que las acciones exteriores de la UE pueden explicarse simplemente mediante la idea de que se trata de un agente de política exterior conservador, tal y como llegan a dar por supuesto los enfoques de política pública aplicados a la formulación de política exterior de la UE (Forster 2000). Este argumento da por sentado que la UE se ve severamente limitada en sus relaciones con otros organismos regionales debido a las dificultades de formulación de política inherentes a la UE. En los documentos Marco para la cooperación con el Cono Sur existe, sin embargo, un claro intento de ir más allá de una simple garantía de unas relaciones comerciales estables para la UE, hacia el trazo de un proyecto de orden y desarrollo mediante un gobierno de mercado institucionalizado, descrito acertadamente por Phillips (2001) como "la noción en Latinoamérica (y particularmente en Sudamérica) de una visión básica de mercado 'suavizada' por la acción del gobierno en una serie de áreas de política".

El proyecto de gobierno incluido en los documentos Marco se encuentra de momento en estado embrionario. Todavía falta mucho por hacer. Además, combina elementos potencialmente contradictorios, ya que el proyecto de gobierno institucionalizado de mercado, especialmente cuando se encuentra incorporado a discursos de democratización y Estado de derecho, aún en realidad dos agendas opuestas. Una de las cuales podría definirse como "un gobierno con cara humana" y la otra como "un gobierno disciplinario".

La primera de ellas puede resumirse como una combinación de apoyos a los procesos de transformación

económica y minimización del papel del Estado en el Cono Sur requeridos para su inserción en la economía política mundial contemporánea en el contexto de la introducción de elementos clave de reforma que traten los problemas de desigualdades sociales (la introducción de estrategias antipobreza, por ejemplo). Al mismo tiempo, la UE aplaude —y sus políticas respaldan— las estrategias de integración subregional percibidas como una manera de manejar el conflicto político y social y como un instrumento de distribución de los costes de los bienes públicos regionales. La UE tiene la visión, ampliamente arraigada, de que el desarrollo y la democracia exigen un nivel mínimo de reforma política y económica y sus políticas están basadas en un reconocimiento del pluralismo cultural y de una cultura de derechos. Respalda la opinión de que los mercados deben estar socialmente arraigados y de que requieren una regulación estatal. La UE se compromete con el principio de soberanía política para el mundo en vías de desarrollo. Las negociaciones interestatales o interregionales se consideran mecanismos institucionales que apoyan, y que no minan, la soberanía. Esta agenda del tipo “gobierno con cara humana” fue la que tipificó las intervenciones de la UE en Latinoamérica en la década de los 80, a través, por ejemplo, de negociaciones en torno a conflictos e iniciativas para la construcción de la paz en América Central. Por el contrario, el segundo tipo de agenda, la de “gobierno disciplinario”, subraya la importancia del desarrollo mercado por los mercados, la inevitabilidad de la globalización como factor que fuerza la homogeneidad económica del mundo en vías de desarrollo y acepta la estratificación Norte-Sur. En este contexto, el papel de la cooperación es el de forzar la inserción en esta estratificada economía política mundial.

Los documentos Marco entre la UE y el Cono Sur contienen claros elementos de ambas agendas. Aparentemente, la agenda de “gobierno con cara humana” es la que más predomina. El enfoque de tres pilares establece una distinción deliberada entre los enfoques de la UE y el enfoque puramente comercial y de inversiones dado al regionalismo, típico de Estados Unidos. Según el Banco Mundial, los acuerdos UE-MERCOSUR/Chile son “parte de un enfoque global destinado al desarrollo sostenible, la estabilidad macroeconómica, el alivio de la pobreza y la consolidación de la democracia y el buen gobierno”. Entre los elementos clave de los Acuerdos Marco se incluyen el respaldo europeo a la integración en el Cono Sur y la opinión de que las medidas de cooperación económica (promoción de los negocios, regímenes de inversión, comercio, etc.) deberían estar contenidas en un modelo global de bienestar social. Así, por ejemplo, el Consejo Europeo Económico y Social de la UE elogia el Acuerdo Marco, concluyendo que el enfoque europeo a la cooperación económica “debe basarse en la participación de los principales valores de la Unión Europea, especialmente el concepto de modelo social europeo, que combine los aspectos del libre mercado con el diálogo social y la participación pública a través de la sociedad civil y que tenga un objetivo más amplio que los meros acuerdos comerciales” (ECS 2002). Es más, los Acuerdos prometen un diálogo político periódico y medidas encaminadas a apoyar el desarrollo de la democracia. Pretenden fortalecer el interregionalismo en una gran variedad de frentes. La atención se reparte de forma equilibrada, al menos en los discursos, entre los elementos económicos y políticos de la relación. Esto se vio reflejado en la declaración de la UE y Chile que fue posterior a la firma que concedía en Madrid el estatus de Asociación a estas relaciones, en junio de 2002. A pesar de que los aspectos más innovadores del acuerdo son los relativos a las áreas del comercio y las inversiones, el documento reafirmó compromisos con la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho, la importancia de coordinar posturas comunes en los foros internacionales, la centralidad del diálogo político y la institucionalización de las relaciones entre el Congreso Nacional Chileno y el Parlamento Europeo, así como el proceso de consulta con las organizaciones de la sociedad civil.

Pero la pregunta que cabe hacerse es de qué modo los Acuerdos Marco fundamentados en el comercio liberalizado y el aumento de las oportunidades de inversión constituyen un vehículo apropiado para la promoción del gobierno humano. ¿Resulta posible equilibrar de forma adecuada el compromiso con el desarrollo y la justicia social en un acuerdo que también fomenta un modelo de desarrollo de comercialización y refleje una búsqueda de nuevos mercados y nuevos terrenos en los que invertir? Ciertamente, está resultando muy difícil andar a caballo entre la agenda “tradicional” de la UE y las demandas de comercialización, negocios e inversiones. Los grupos de la sociedad civil europea no están seguros de en qué medida deben respaldar los acuerdos. Y dichos acuerdos también han suscitado un debate entre los representantes más tradicionales de la izquierda europea. Así, por ejemplo, en la Cumbre celebrada en Madrid entre la UE y los países de Latinoamérica y el Caribe, Romano Prodi, presidente de la Comisión, afirmó que los Acuerdos deberían “beneficiar a todo el mundo” y alegó que ayudarían a garantizar el hecho de que “los débiles no terminen pagando el precio de la globalización” (nota de prensa de la Agencia EFE del 17 de mayo de 2002). El Partido Socialista Obrero Español, uno de los arquitectos de la relación birregional en las décadas de 1980 y 1990, se ha distanciado recientemente de los Acuerdos Marco, alegando que están excesivamente dirigidos a dar prioridad a las oportunidades de inversión. El líder del PSOE, José Luis Rodríguez Zapatero, arguyó que los acuerdos “depositaban más confianza en las fuerzas económicas, en las empresas y en los mercados que en la política. En vez de gobernar a la globalización, hemos sido gobernados por ésta bajo los auspicios de la ideología neoliberal” (Drago y Fraeman 2002).

La izquierda europea, entendiéndola en sentido amplio, se inclina en última instancia, por tanto, a ver los Acuerdos, en su forma actual, como instrumentos de gobierno disciplinario. En primer lugar, sostiene que dichos Acuerdos sirven para forzar a los países del MERCOSUR a una liberalización y a una apertura de mercados en un modo esencialmente similar a otras formas de regionalismo abierto; mantienen al MERCOSUR como soporte institucional de la liberalización y, en el caso de Chile, proporcionan un estímulo adicional a una economía abierta ya establecida. En este sentido, podría decirse que la UE está empleando

la influencia obtenida como resultado de su posición dominante en el mercado en el Cono Sur para cimentar una forma establecida de cooperación asimétrica Norte-Sur en un marco legal formal y vinculante. Es más, el interregionalismo en el MERCOSUR y la UE está cada vez más arraigado socialmente en el seno de ambas instituciones como consecuencia del desarrollo de foros empresariales. Ya se han celebrado dos Foros empresariales UE-MERCOSUR muy concurridos hasta la fecha, los cuales presentan posibles aspectos de debate al proceso de negociación. La visión de que el gobierno disciplinario termina dominando los Acuerdos se ve respaldada por el papel que la UE está representando en la crisis de Argentina y por el hecho de que esté presionando de forma considerable al Gobierno de dicho país para que llegue a un acuerdo con el FMI. De hecho, todo el futuro de los Acuerdos ha estado vinculado a la cuestión de la estabilidad económica. En suma, por tanto, se considera que los Acuerdos UE-Cono Sur sostienen y hacen aún más asimétrica la relación de poder y garantizan la repetición de las desigualdades Norte-Sur en la economía mundial. Así, no resulta sorprendente que todas las previsiones indiquen que la ganancia material derivada de los Acuerdos vaya a quedar en manos de los actores de la UE (IRELA 1999; IDB 2002).

Sin embargo, la realidad es bastante más compleja. Los Acuerdos Marco contienen importantes elementos, tanto de un enfoque socialdemocrático de gobierno (un "gobierno con cara humana", en el que el acuerdo político, la democratización, la participación de la sociedad civil y los programas de lucha contra la pobreza se combinan con un limitado papel del mercado) como de una tendencia a fomentar las relaciones de poder asimétricas y una integración disciplinaria del Cono Sur en la economía mundial a través de la subordinación al capital europeo. El hecho de que elementos de ambos modos se vean reflejados en los Acuerdos Marco/de Asociación ha contribuido a la confusión dentro de Europa en torno al valor de estos. Los grupos de la sociedad civil europea pro-latinoamericanos, en su conjunto, no saben muy bien dónde se encuentran. La interpretación de los Acuerdos fue origen de un debate considerable en Madrid, tanto en la misma Cumbre como posteriormente, en las discusiones entre grupos activistas movilizados.

Tanto en el seno de la izquierda como en el de los grupos de la sociedad civil, los debates en torno al valor y el significado de los Acuerdos se centra mayoritariamente en las nociones de identidad e, indirectamente, en la responsabilidad europea de cara a Latinoamérica. Aunque en cierta medida éste siempre sea el caso, en esta ocasión se vio reforzado por el hecho de que la Cumbre se celebrara en territorio hispanohablante, en Madrid. El modo en que Europa conceptualiza Latinoamérica y ve su propia relación con el "Nuevo Mundo" se vio particularmente atacado. Los conflictos entre las agendas de gobierno y la identidad fueron más acuciantes que en casos normales. Antes de examinar los acontecimientos de la Cumbre en sí, por lo tanto, merece la pena ser lo suficientemente sensato como para explorar en mayor profundidad el papel de la política de identidad en las políticas UE-Cono Sur y, en concreto, el lugar de España en su sostenimiento.

### **España y Latinoamérica: la política de identidad y la "relación especial"**

Para poder llegar a entender los enfoques españoles otorgados a Latinoamérica y la comprensión de esta región es necesario ir más allá de los enfoques tradicionales de política exterior que fundamentalmente enfatizan las consideraciones de carácter material, de naturaleza comercial o defensiva. Las relaciones culturales han sido objeto de escasa atención, ya que son percibidas como el componente "blando" de las relaciones internacionales (Serbin 1997: 119). El constructivismo sugiere que el paradigma dominante en las relaciones internacionales, el realismo, siempre resta importancia al componente de la identidad dentro de estas relaciones (Wendt 1999); ciertamente, el cambio en la dinámica del orden internacional a causa del fin de la bipolaridad ha otorgado un lugar preponderante a la comprensión de la centralidad de la historia, la etnicidad y la identidad para la formulación de políticas a nivel nacional e internacional. Brysk, Parsons y Sandholtz (2002), entretanto, sugieren que la formación de la identidad se basa y estructura en torno a objetos y situaciones familiares. Según ellos, esto explica la influencia de la política de identidad en situaciones de colonialismo y post-colonialismo. Las relaciones coloniales y post-coloniales suelen estar inspiradas en un concepto complejo y ampliamente extendido de la familia como herramienta de explicación y justificación. La metáfora de la familia, con el tiempo, estructura y da forma a la situación de las colonias, así como a la de los imperios. Mediante la metáfora de la familia, las colonias se sitúan "dentro" de la nación imperial y, así, lejos del alcance de los principios de política exterior más usuales.

La importancia de la familia y un sentimiento de pertenencia común estructuran las relaciones de la UE con el Cono Sur (incluso más que otras áreas de Latinoamérica) y en concreto ayudan a explicar la fijación de España con respecto a la "representación" latinoamericana en Europa, según Serbin (1997: 120).

La "relación especial" desarrollada en las últimas dos décadas entre España y Latinoamérica puede considerarse prácticamente como un caso paradigmático, cuyo estudio podría arrojar algo de luz sobre la relevancia de las relaciones culturales en la escena internacional, su importancia para el acercamiento y la profundización de otros aspectos de las relaciones internacionales, su articulación con referencias nacionales y étnicas específicas en la percepción de las élites asociadas con la formulación y aplicación de políticas exteriores, y su utilización por parte de actores nacionales en el contexto de la compleja dinámica internacional actual.

Así, la importancia de la "familia" latina ha llegado a constituir una parte central de la identidad nacional española y ha dado forma a las opiniones relativas al modo en que España encaja en el mundo. La relevancia de Latinoamérica aumentó a medida que España decaía en el siglo XIX. El concepto de familia latina dio lugar al concepto de "hispanidad", la idea de un universo hispanohablante conexo, culturalmente

diferenciado del mundo anglosajón y moralmente superior a éste. El franquismo, especialmente en sus primeros años, dependió enormemente del discurso de la "hispanidad", con España en el papel de Madre Patria, y dio por sentada la "preeminencia de España [reflejada] en su función de vanguardia en el proceso de consecución del destino común de los pueblos hispánicos" (Gómez-Escalonilla 1992: 8). Pero esta noción no tuvo demasiada buena acogida en la política española posterior a la democratización. En el período inmediato de la transición española, el ideal de que la cultura proporcionaba un vínculo entre España y Latinoamérica se asoció funestamente al falangismo y el franquismo. Sin embargo, se mantuvo intacta la idea de que existía un vínculo y se buscaron imágenes alternativas (el "puente" o el "eco", por ejemplo). También se diseñaron nuevas políticas para modernizar la relación y para proporcionarle un soporte más orientado a la política. En concreto, el apoyo a la democratización, el fomento de los derechos humanos y la búsqueda de nuevos lazos económicos, incluyendo la movilización de las inversiones del sector privado junto a los fondos públicos, pasó a reemplazar de forma gradual a la cultura como pilar de las políticas españolas con respecto a Latinoamérica en la década de 1980. Aun así, la idea de pertenecer a algún tipo de relación familiar nunca ha desaparecido del todo, y resurge continuamente cuando los españoles hablan de Latinoamérica. Tal y como observó un ejecutivo de la compañía telefónica española al explicar su programa de inversión en Latinoamérica en la década de 1990: "Para cualquier español, Latinoamérica es una prolongación de su país" (Baklanoff 1996: 117).

Los gobiernos españoles posteriores a la transición democrática tuvieron que enfrentarse a dos problemas persistentes en relación con sus políticas latinoamericanas, que concretamente fueron: (a) qué hacer con respecto a Latinoamérica en vista de su cada vez menor relevancia económica en España (entre la década de 1980 y 1986 el valor del comercio entre España y Latinoamérica descendió en un tercio, y en 1986 Latinoamérica representaba tan sólo el 3,6 por ciento de las exportaciones españolas y el 2,6 por ciento de sus importaciones) y en la economía política mundial en general, teniendo en cuenta además sus crisis cíclicas en materia política y de desarrollo; y (b) cómo hacer "encajar" a Latinoamérica en una estrategia de política exterior global dominada por el multilateralismo, el atlanticismo y la europeización. La entrada de España en la UE en 1986 constituyó inevitablemente un momento de transformación de la posición ocupada por Latinoamérica en los discursos de política nacional e internacional. El lugar de este nuevo paradigma donde Latinoamérica debía encajar constituyó una fuente de intenso debate, tanto en los círculos de formulación de política exterior como en el seno de la sociedad española en general. La cuestión era forjar una identidad que permitiese articular los componentes tanto de la identidad "latina" (enraizada en el encuentro histórico entre España y las Américas y su compleja transformación posterior a medida que el poder pasaba de manos de la Corona española a las de las élites latinoamericanas) como de la identidad europea. Al mismo tiempo, España consideró que su misión era empujar a Europa hacia la aceptación de que una cultura común la vinculaba inexorablemente a Latinoamérica.

### **España y Latinoamérica a partir de 1986: de la identidad a la política**

En un principio se esperaba que España pudiese lograr sus objetivos mediante el ejercicio de algún tipo de liderazgo en los asuntos de Latinoamérica dentro de Europa. Tal y como Felipe González expresó durante su presidencia, "la única función (...) que podemos y debemos desempeñar es la de mantener sobre la mesa de la Comunidad Europea la enorme importancia que el desarrollo económico y político en Latinoamérica tiene para la Comunidad" (González 1989). La presencia de España y Portugal en la Comunidad Europea a partir de 1986 contribuyó sin duda a la nueva fase de activismo de la UE en Latinoamérica. No obstante, las dificultades para reivindicar la titularidad de las políticas de la Comunidad o la UE, se combinan con el reconocimiento de que, vínculos culturales aparte, para la mayor parte de los Estados europeos el interés en Latinoamérica se limita principalmente a asuntos de ayuda. Asimismo, está supeditado a los posibles acontecimientos en el interior de la región y fuera de ella, que condujeron a la aparición gradual de una nueva política exterior post-democratización para Latinoamérica. Los elementos de continuidad y cambio de las políticas culturales que dominaban el discurso español antes de 1982 no desaparecieron en modo alguno. Según Juan Antonio March Pujol (1997: 9), las políticas españolas de cara a Latinoamérica combinaban una "relación bilateral remodelada" y un nuevo marco diplomático a través de las cumbres iberoamericanas con un énfasis continuo en la importancia de reforzar los lazos entre Europa y Latinoamérica. Sin embargo, también empezaba a evidenciarse un mayor hincapié en dar soporte a las políticas de identidad mediante lazos económicos.

Por consiguiente, en la actualidad España disfruta de estrechos lazos bilaterales con países latinoamericanos a través de vínculos en tres conjuntos de ruedos políticos bien diferenciados pero en solapadas: ayuda al desarrollo, programas de inversión y cooperación diplomática. El presupuesto español destinado a ayudas aumentó durante toda la década de 1990 y más de la mitad de estas ayudas se destinan en la actualidad a Latinoamérica. La ayuda a Latinoamérica asciende en nuestros días a 1.500 millones de dólares anuales. El respaldo estatal a las inversiones públicas y privadas en Latinoamérica ayudó a que el capital español dominase sectores de la industria latinoamericana; entre 1986 y 2000 la inversión española se calculó en más de 40.000 millones de dólares. El capital español invirtió grandes sumas en los programas de privatización latinoamericanos, logrando como resultado un dominio de las redes de telecomunicaciones, la banca, los seguros y las líneas aéreas, especialmente en el Cono Sur. Las empresas españolas también ocupan un lugar importante en el sector del turismo y en la industria hotelera (que son, hoy por hoy, sectores estratégicos para las economías latinoamericanas), las empresas de servicios públicos y la energía. Esto se ha visto acompañado por el establecimiento en 1991 de una



iniciativa diplomática, el proceso de la Cumbre Iberoamericana, que ha establecido una reunión formal anual de Jefes de Gobierno entre España y Portugal y los países latinoamericanos.

En la década de 1990, el Cono Sur se convirtió en uno de los principales centros de atención para España. El proceso de privatización a gran escala iniciado en Argentina bajo el Gobierno de Menem proporcionó un abanico de oportunidades sin precedente para los inversores extranjeros, y las empresas españolas, encabezadas por compañías de la talla de Endesa, Iberdrola, Dragados, Repsol, el Grupo Telefónica, el Banco Santander Central Hispano (BSCH) y el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), empezaron a invertir allí. Más tarde este fenómeno se amplió a Brasil donde, por ejemplo, el BSCH ha comprado recientemente el Banco Banespa, anteriormente propiedad del Estado, por 3.600 millones de dólares. La envergadura de las inversiones en Latinoamérica ha supuesto, por ejemplo, que en el caso de Endesa, la principal eléctrica española, el 44% de su negocio se encuentre en la actualidad en este subcontinente. Inevitablemente, tal envergadura ha conllevado riesgos. Esto se ha puesto de manifiesto con la crisis económica en el MERCOSUR que comenzó con el colapso económico de Argentina y que ha empañado el propio rendimiento económico de España en el pasado reciente debido a que las empresas con una exposición significativa en el Cono Sur han visto cómo su valor se reducía drásticamente. Se ha calculado que la devaluación del peso argentino en 2001 hizo perder a las empresas españolas al menos 2.600 millones de dólares. Los dos principales bancos españoles en la región, el BSCH y el BBVA, han anunciado que puede que se vean obligados a enfrentarse a, al menos, dos años sin beneficios en la región.

Por lo tanto, la importancia de la crisis en el Cono Sur para el capital español no debería infravalorarse. Ha contribuido, por ejemplo, al clima de incertidumbre creado, por primera vez desde mediados de la década de 1980, con respecto al futuro de las inversiones europeas en la región. Algunos analistas han llegado incluso a predecir que el capital español intentará deshacer sus compromisos en Latinoamérica y reconcentrar las inversiones en la economía nacional (véase Encarna Pérez, "Saneamientos gigantescos", *La Vanguardia*, 4/8/2002). Sin embargo, poner esto en práctica va a resultar extremadamente complicado. Porque no sólo los mercados nacionales no son lo suficientemente rentables (habida cuenta de la expansión en Latinoamérica, para empezar), sino que además vender va a resultar tarea difícil, por no decir imposible, a corto o medio plazo. Por este motivo, las grandes empresas españolas han optado hasta la fecha por intentar tranquilizar a los mercados e insistir en que están preparadas para capear el temporal. Emilio Botín, presidente del BSCH, por ejemplo, ha insistido en que este banco no tiene intención de retirarse de los países del MERCOSUR y ha declarado expresamente su confianza en la economía brasileña, independientemente de los resultados de las elecciones presidenciales de octubre de 2002, en las que se espera que salga vencedor el candidato de izquierda Luiz Inacio da Silva ("Lula") (*La Vanguardia* 23/8/2002).

Detrás de la ofensiva económica y política en Latinoamérica se encuentra una mezcla de lógica de familia e intereses materiales. Miguel Moltó, director de la oficina de representación de la Comisión Europea en Madrid, lo expresó perfectamente al explicar el influjo de las inversiones españolas en Latinoamérica. Dijo: "Las multinacionales españolas están a la cabeza [de las inversiones europeas en Latinoamérica] porque, aparte de las favorables condiciones económicas en Latinoamérica, existen raíces históricas, culturales y lingüísticas compartidas". No obstante, la naturaleza de las políticas posteriores a 1986 no ha quedado libre de controversia y críticas dentro de España. En concreto, las ONG de desarrollo, cada vez más organizadas, han criticado aspectos de las políticas españolas en Latinoamérica que consideran están motivadas por el ánimo de lucro y no por la solidaridad. Estas críticas han ido, en comparación con el apoyo a las inversiones, desde el tamaño relativamente pequeño del presupuesto destinado a ayudas hasta el hecho de que gran parte de éste se haya concentrado en los países latinoamericanos de mayor tamaño (y más desarrollados) sin tener en cuenta la necesidad urgente de desarrollo de las sociedades más pequeñas y pobres. Algunas ONG han sugerido también que el Gobierno español ha dado por supuesto que el desarrollo significa sencillamente la integración en la economía política mundial (liberal) y que no se trata de un proceso holístico de realización humana. Este tipo de críticas constituyen tradicionalmente parte de la respuesta de la sociedad civil europea a los conceptos europeos de desarrollo (Grugel 2000b). Lo que quizás resulte más relevante en este caso es el hecho de que la crisis en el Cono Sur, y la respuesta del Gobierno español al respecto, también haya desatado críticas por parte de élites políticas españolas que habían representado, en su momento, un papel preponderante en la creación del marco de las relaciones España-Latinoamérica en las décadas de 1980 y 1990. El anterior presidente, Felipe González, por ejemplo, criticó al Gobierno español por no ayudar más a Argentina en sus negociaciones con el FMI (*El País* 6/7/2002), mientras que el líder actual de los socialistas españoles, José Luis Rodríguez Zapatero, ha criticado la "lógica neoliberal" que subyace a las actuales políticas españolas en el Cono Sur (Drago y Fraeman 2002).

En resumen, la profundización de los vínculos de identidad entre España y la UE y Latinoamérica a través del comercio, las ayudas y las inversiones económicas, ni ha sido fácil ni ha estado libre de controversia. En cierta medida, la forma en que se ha desarrollado la agenda económica debilita la noción de responsabilidad "familiar" y entra en conflicto con ella. Al mismo tiempo, sugerir que los fuertes vínculos culturales que sin duda existen entre Europa y Latinoamérica deberían significar, de alguna manera, que Latinoamérica reciba un trato preferente por lo que respecta a las ayudas al desarrollo o la solidaridad, contradice la base de las políticas de ayuda establecidas. La cuestión de la identidad, hablando claramente, tiene un valor político limitado en Europa.



## La Cumbre de Madrid

En torno a los Acuerdos Marco surgieron disputas relativas a la importancia de las reivindicaciones identitarias en la formulación de políticas, tanto en España como fuera de ella. Estas disputas se intensificaron con el colapso económico de Argentina. La necesidad de encontrar una respuesta adecuada a la crisis en el seno del MERCOSUR se convirtió así en el telón de fondo de la Presidencia española de la UE. La Cumbre de Madrid supuso la segunda reunión formal entre los Jefes de Gobierno de la UE y Latinoamérica y partió de lo acordado en la Cumbre de Río de 1999. Río representó un intento de creación de una "circunscripción birregional" para asuntos de verdadera importancia a nivel mundial (drogas, medio ambiente, seguridad, etc.) y asuntos puramente interregionales como el comercio (Crawley 2000). Supuso un esfuerzo por crear un eje occidental de Estados que, de forma excepcional, no estuviese dominado por las cuestiones de poder ni las nociones de seguridad estadounidenses. A pesar de que en ella se puso de manifiesto una similar comprensión de los principales problemas mundiales, se alcanzaron muy pocos acuerdos concretos. De hecho, la decisión de entablar negociaciones con Chile y el MERCOSUR fue prácticamente el único logro concreto de Río. Como consecuencia, la credibilidad del proceso de la Cumbre entre la UE y Latinoamérica dependía en gran medida del resultado de los procesos de negociación que iban a culminarse en Madrid. Si bien oficialmente la Cumbre contaba con cuatro temas de debate principales (la democracia y la seguridad; el multilateralismo y la integración; la igualdad social y el desarrollo sostenible; la diversidad cultural y la modernización), al final ésta se vio dominada, prácticamente en su totalidad, por los debates relativos al interregionalismo.

Desde la perspectiva de España, la finalidad era facilitar y exhibir un acuerdo de la UE tanto con el MERCOSUR como con Chile y confirmar el papel de España como vínculo vital en las relaciones interregionales. Al mismo tiempo, ciertamente, dicho acuerdo satisfaría a quienes abogaban por unos lazos más estrechos con Latinoamérica e impulsaría y subrayaría la posición preeminente de los inversores españoles en el Cono Sur. Aznar esperaba así presidir el símbolo más significativo y tangible del compromiso europeo con Latinoamérica y esperaba ganar crédito y recibir aplausos de las élites políticas y económicas españolas y europeas. Al mismo tiempo, España reforzaría sus pretensiones de liderazgo en el "espacio iberoamericano" constituido en la Cumbre Iberoamericana. Sin embargo, llegado el momento, el Gobierno español se encontró atrapado entre la necesidad de alcanzar un acuerdo y las dificultades de tener que convencer a los Estados miembros europeos, a la Comisión Europea y hasta a los propios inversores españoles de que merecía la pena proseguir las negociaciones, en vista de la incapacidad del Gobierno argentino para alcanzar un acuerdo con el FMI y la amenaza de desmembramiento del propio MERCOSUR, ya que la inestabilidad política y económica alcanzaba Brasil y Uruguay.

Rodrigo Rato, Ministro de Economía español, sostuvo en los primeros meses de la Presidencia que en el año 2002 podría llegar a firmarse un acuerdo de libre comercio. Sin embargo, resulta difícil explicar tamaño optimismo a menos que simplemente se tratase de una forma de mantener el asunto sobre la mesa de negociaciones. Porque, si se mira fríamente, parece claro que las aspiraciones españolas fueron en todo momento excesivamente ambiciosas. La presunción de que podría llegar a firmarse un acuerdo en Madrid siempre resultó cuestionable, y la idea de que fue tan sólo el colapso argentino el que echó por tierra dicha presunción resulta demasiado simplista. En este sentido, sería incorrecto atribuir el hecho de no haber logrado un acuerdo entre la UE y el MERCOSUR a un fallo de la diplomacia española o, incluso, llegar a la conclusión de que la ausencia de un acuerdo con el MERCOSUR implica que la UE sencillamente ha perdido interés en el Cono Sur; la UE sigue interesada en regular el Cono Sur, tal y como revelan el acuerdo alcanzado con Chile y las continuas negociaciones con el MERCOSUR.

Además, la cumbre no fue, en este sentido, un fracaso absoluto: se logró el estatus de asociación para Chile. De hecho, en parte para compensar el fracaso con el MERCOSUR, se concedió bastante más importancia al acuerdo con Chile del que se le habría concedido en un principio. Éste debía representar, tanto para España como para la UE en general, un símbolo del compromiso europeo con la región en su conjunto. Pero de hecho, en la práctica, el progreso en el acuerdo UE-Chile siempre había prometido ser más fácil. Esto se debe en parte a que, al ser un único país, existían menos dificultades burocráticas. Al ser un país más pequeño con una base industrial menos desarrollada y un perfil agrícola no tradicional, los asuntos comerciales resultaban en general menos conflictivos, aunque no sin dificultades en el ámbito de los vinos, en particular, y que, como economía abierta asentada, los conflictos en torno al papel del mercado y la inversión internacional tenían inevitablemente una menor carga política. Por consiguiente, las negociaciones resultaron más fáciles. Las últimas dificultades se habían eliminado en mayo, semanas antes de que se celebrase la Cumbre de Madrid, al alcanzarse un acuerdo de libre comercio para el vino a condición de que los vinos chilenos abandonasen descripciones de sus vinos (como "reserva" o "chateau") que pudiesen confundirse con la producción europea. El vino chileno debía comercializarse claramente como vino americano, de forma que no compitiese de manera directa con la producción europea. Así pues, en el supuesto caso de prometer ser prácticamente el colofón de un acuerdo más amplio con el MERCOSUR, el Acuerdo entre la UE y Chile pasó a convertirse en la joya de la totalidad de la cumbre. En la Declaración Conjunta del presidente del Consejo Europeo, el presidente chileno y el presidente de la Comisión Europea que prosiguió a la firma oficial, el Acuerdo se describió como "el más ambicioso e innovador Acuerdo bilateral de este tipo alcanzado nunca por la Unión Europea y por Chile" (Declaración Conjunta).

El acuerdo entre Chile y la UE refleja elementos fundamentales de la agenda de gobierno identificada más arriba. Sin embargo, al final, la impronta de las políticas identitarias queda bastante menos clara. De hecho, las reivindicaciones latinoamericanas con respecto a Europa a través de la identidad y la

responsabilidad encontraron mayor expresión en la cumbre alternativa “de los excluidos”, formada por agentes con base en la sociedad civil y que tuvo lugar en Madrid al mismo tiempo que la cumbre oficial (véase Korzeniewicz y Smith 2001). El Foro Social Trasatlántico, o la Cumbre del Pueblo, tal y como se la conoció, reunió a representantes de 70 organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y europea. Enormemente dependiente de la participación y el conocimiento experto de los activistas y la movilización a través de Internet, esta cumbre alternativa organizó diversos acontecimientos prominentes en Madrid. La atención estuvo centrada principalmente (aunque no de forma exclusiva) en la postura del MERCOSUR y Chile con respecto a la UE. Los Documentos Marco/Acuerdos de Asociación se condenaron de forma categórica por considerarse que estaban demasiado influenciados por el comercio y excesivamente centrados en el gobierno. Los mecanismos de negociación también recibieron duras críticas por controlar y limitar el acceso a la sociedad civil. Se eligió a la UE como blanco de duras críticas por no conseguir promover patrones de comercio justos y equitativos con Latinoamérica e, indirectamente, apoyar regímenes injustos y corruptos. Quizás, sugerir directamente que las reivindicaciones de identidad y familia se habían abandonado en favor del gobierno y las demandas de la economía política mundial, habría sido ir más allá, pero opiniones de este tipo bullían no demasiado lejos de la superficie. Éstas se vieron reforzadas por el hecho de que los grupos de la sociedad civil hubiesen reivindicado siempre haber sido excluidos de las negociaciones formales a pesar de la existencia de un diálogo institucionalizado con dichos grupos en la UE. A pesar de la celebración de dos reuniones entre la UE y los representantes de la sociedad civil en octubre de 2000 y febrero de 2002, a la sociedad civil le seguía resultando difícil participar de forma significativa. A pesar del acceso abierto, el formato de las conferencias limitaba su papel a elogiar o criticar las iniciativas de la UE. Por ejemplo, se exigían presentaciones antes de las reuniones y el formato de dichas reuniones, como un acontecimiento de un día de duración con un gran número de participantes diversos, suponía que no era posible ninguna involucración seria. Así, las reuniones tendían a servir más de ejercicio para compartir información por parte de la Comisión que como una verdadera consulta. Lo más que puede decirse es que los grupos que se mostraban críticos con el énfasis puesto en el comercio/el gobierno en las negociaciones pudieron exponer abiertamente sus ideas.

### **Conclusión: interpretación de la Cumbre de Madrid**

¿Qué puede decirnos la Cumbre de Madrid acerca de la naturaleza de los proyectos de gobierno respaldados por la UE y el peso relativo del gobierno y la identidad en el nuevo interregionalismo entre la UE y el Cono Sur? Es más, ¿puede ésta emitir alguna luz sobre la cuestión de si los vínculos identitarios se han profundizado entre la UE y el MERCOSUR, sobre todo gracias a la diplomacia española, el actor clave en el fomento de esta relación?

En gran medida, la Cumbre de Madrid confirma las dificultades, ya claras en 1990-1992, a las que debe enfrentarse España a la hora de asumir que, en términos de política, mucho se deriva de la identidad. La UE, a diferencia de España, no está sometida a fuertes presiones internas para llevar a cabo la transición de la proximidad cultural a la política vinculante por lo que respecta a Latinoamérica. Es más, en la UE existen intereses que entran en conflicto con respecto a la búsqueda de lazos más profundos y formales con Latinoamérica. Las políticas de la UE son sencillamente muy diferentes de las políticas desarrolladas en los ruedos nacionales tales como el de España. Además, la defensa española del Cono Sur en el seno de la Unión Europea no consiguió grandes ganancias al final. La consecución de acuerdos contrarios por norma general a los principales intereses de la UE, que exijan nuevos y arriesgados programas de inversión o que, incluso, desafíen los intereses proteccionistas institucionalizados y arraigados va a resultar siempre difícil, por no decir imposible. Mi opinión es que esto ya se sabía en Madrid antes de la Cumbre, e incluso antes de que España asumiese la Presidencia, pero que el Gobierno español se vio entre la espada y la pared por lo que respecta a las reivindicaciones de identidad y en la difícil situación de tener que dar la impresión de estar impulsando los intereses latinoamericanos y, lo que es más, de suponer que podían alcanzar un acuerdo. La identidad nacional, los objetivos de política exterior fijados desde hace tiempo y el deseo de ofrecer un liderazgo dentro del sistema iberoamericano hicieron que no pudieran reconocerse plenamente las dificultades del acuerdo. Al mismo tiempo, demasiados grupos nacionales dentro de España dieron por supuesto, de forma sencilla y automática, que el Gobierno español iba a luchar por los intereses latinoamericanos —la metáfora de la “familia” es parte de la identidad nacional española— de forma que a Aznar le resultó imposible, al menos públicamente, ofrecer una valoración realista de la situación. En este sentido, la debacle argentina y el acuerdo con Chile le salvaron realmente de la amenaza de una vergüenza mucho mayor. En resumen, Latinoamérica supuso para la Presidencia española —una vez más— un desafío con respecto a cómo el país se presentaba de cara a Latinoamérica y, lo que es más importante, de cara a sus propios ciudadanos. La “cuestión latinoamericana” no giraba ya en torno a cómo pasar de identidad a política, sino en torno a cómo manejar con tacto las dificultades para alcanzar un acuerdo.

¿Qué puede decirnos la Cumbre de Madrid acerca de la relación UE-Latinoamérica como forma de gobierno? En mi opinión, pueden sacarse tres conclusiones significativas. La primera es que el Acuerdo de Asociación con Chile confirma la peculiar mezcla (algunos la calificarían de esquizofrénica) de estrategias de gobierno que caracteriza a las políticas de la UE con respecto al mundo en vías de desarrollo. Combina políticas de diálogo entre dos socios supuestamente iguales y el apoyo a la democracia, los derechos humanos y el papel del Estado con la presunción de que la liberación de los mercados, el aumento de las exportaciones y una mayor integración en la economía política mundial marcan el camino hacia el

desarrollo. Por lo tanto, aquí no hay nada nuevo en esencia. En segundo lugar, a pesar del compromiso retórico de la UE con los Acuerdos Marco, estos no ocupan un lugar demasiado destacado en la agenda comunitaria. La consecución de un acuerdo siempre fue más importante para el MERCOSUR y para Chile que para la UE. Esto sitúa a la UE en la inusual situación de no tener que "vender" su modelo de gobierno de forma muy enérgica. Está ahí prácticamente como diciendo "o lo tomas o lo dejas". Esto contrasta enormemente con las agendas de gobierno fomentadas por EE.UU. en las Américas, respaldadas por un régimen mucho más fuerte de castigos y recompensas.

La tercera conclusión es bastante diferente, y es que, aparentemente, Europa no muestra un compromiso serio con Latinoamérica. La importancia de Latinoamérica y el peso de la identidad dependen bastante de a qué nos refiramos al hablar de "Europa". Madrid marcó la confirmación del interregionalismo UE-Latinoamérica como punto importante de conflicto social no sólo dentro del MERCOSUR, sino también dentro de Europa. Para muchos grupos de la sociedad civil europea, el modo de gobierno plasmado en el Acuerdo Marco con el MERCOSUR y la Asociación con Chile fue inadecuado y ha generado tanto un desacuerdo organizado —principalmente contra la naturaleza disciplinaria del acuerdo y el bloqueo del fomento a las exportaciones— como elogios. Un amplio abanico de agentes de la sociedad civil, europeos fundamentalmente, recibió con agrado el establecimiento de vínculos políticos más estrechos con el Cono Sur y se organizó en Madrid para apoyar firmemente lo que podría calificarse sin excesivo rigor como "modo socialmente responsable de interregionalismo", si bien el significado preciso de dicha expresión varió de los proyectos socialdemócratas a los proyectos marxistas o radicales de transformación mundial. Algunas organizaciones se mostraron críticas con los procesos de liberalización económica in toto (y por lo tanto del regionalismo abierto) y otros argumentaron que podría, y debería, introducirse una "agenda social" o unas demandas basadas en los derechos en las negociaciones relativas al libre comercio y a los procesos formales de diálogo político. Así, en este sentido, las políticas de interregionalismo se desviaron del ruedo formal de negociaciones de élite y se vieron atrapadas en las luchas más amplias de los movimientos antiglobalización o de justicia social. Así que, aun cuando el Acuerdo de Asociación se retire de la agenda, aun cuando el interés de la UE en Latinoamérica entre en un período de relativo declive, la cuestión de la identidad garantizará la continuación de un activismo social en los asuntos entre Europa y Latinoamérica. Porque, al final puede que el principal aspecto digno de mención acerca de la Cumbre de Madrid sea que ha logrado poner de relieve el grado de importancia que Latinoamérica tiene en Europa y para quién. Y esto no es debido a (o no simplemente debido a) la envergadura de los intereses materiales, sino debido a que actúa como imán de debates en torno a la identidad europea y el lugar ocupado por Europa en el mundo. Todo ello revela tanto la fuerza como las limitaciones de la identidad como base de la política internacional.

## Referencias

- Almeida, P R (2000) 'Mercosur's Future in the Context of Multilateral and Regional Trade Liberalization' Paper presented to the *Workshop Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas* Los Angeles, CA, 18 May
- Baklanoff, E (1996) 'Spain's Economic Strategy toward the "Nations of its Historical Community"', *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 38, 1
- Brysk, A, C Parsons and W Sandholtz (2002) 'After Empire: National Identity and Post-Colonial Families of Nations' *European Journal of International Relations* 8 (2)
- Crawley, A (2000) 'Towards a Biregional Agenda for the Twenty-first Century' *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 42 (2)
- Drago, T and A Fraeman (2002) 'Governments and Civil Society Forge Opposing Alliances' *TerraViva Europe Daily Journal* 4, 96, 20 May
- European Commission (1996) *The European Union and Latin America; The Present Situation and Prospects for Closer Partnership, 1996-2000*
- Economic and Social Committee of the EU (2002) *Opinion of the Economic and Social Committee of the EU on Relations between the European Union and the countries of Latin America and the Caribbean* (Brussels, 21 February)
- Forster, A (2000) 'Evaluating the EU-ASEM relationship: a negotiated order approach' *Journal of European Public Policy* 7, 5
- Freres, C (2000) 'The European Union as "Global Civil Power": Development Co-operation in EU-Latin American Relations' *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 42 (2)
- Gamble, A and Payne A (1996) *Regionalism and Global Order* (London: Macmillan)
- Gómez-Escalonilla, L D (1992) *Imperio de Papel: Acción Cultural y Política Exterior durante el Primer Franquismo* (CSIC: Madrid)
- González, F (1989) 'Intervención del Presidente Don Felipe González en las Jornadas "América Latina y Europa en los Años 90"', Madrid 5/6/1989 *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española* (Oficina de Información Diplomática: Madrid)
- Grugel J (1996) 'Supporting Democratisation: A European View' *European Political Parties and Latin America' European Review of Latin American and Caribbean Studies* 60
- Grugel, (2000a) 'Institutionalising Regional Governance: MERCOSUR and Chile' Paper presented to the Annual Conference of the Latin American Studies Association, Miami, 16-18 March

- Grugel, J (2000b) 'Romancing Civil Society: European NGOs in Latin America' *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 42 (2)
- Hanggi, H (2000) 'Interregionalism: empirical and theoretical perspectives' Paper presented to the Workshop Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas Los Angeles, CA, 18 May
- Interamerican Development Bank (2001) Informe MERCOSUR (Interamerican Development Bank, Buenos Aires)
- Interamerican Development Bank (2002) Integration and Trade in the Americas Special Issue on Latin American and Caribbean Economic Relations with the European Union (Interamerican Development Bank, Division of Integration, Trade and Hemispheric Issues, Washington)
- Korzeniewicz, R P and W Smith (2001) 'Protest and Collaboration: Transnational Civil Society Networks and the Politics of Summitry and Free Trade in the Americas', *The North-South Agenda Papers*, 51 (North-South Center, University of Miami)
- IRELA (1999) *Las Perspectivas de un Acuerdo de Libre Comercio UE-MERCOSUR y las Opciones para la Política de EEUU* (Madrid: IRELA)
- March Pujol, J A (1997) 'The Making of the Ibero-American Space' in J Roy and A Galinsorga Jorda (eds) *The Ibero-American Space* (Miami, FL: The University of Miami Press)
- Phillips, N (1999) 'Global and Regional Linkages' in J Buxton and N Phillips (eds) *Developments in Latin American Political Economy: States, Markets and Actors* (Manchester: Manchester University Press)
- Phillips, N (2001) 'Regionalist Governance in the New Political Economy of Development: Re-launching the MERCOSUR' *Third World Quarterly* 22, 3
- Rouquie, A (1989) *América Latina: introducción al extremo occidente* (Mexico City: Siglo XXI)
- Serbin, A (1997) 'Beyond the Quincentennial: Foreign Policy and Ethnohistorical Perceptions in Relations between Latin America and Spain', in J Roy and A Galinsorga Jorda (eds) *The Ibero-American Space* (Miami, FL: The University of Miami Press)
- Wendt, A (1999) *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press)

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

Subir ▲